

INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN DE RECURSOS HUMANOS Y SELECCIÓN: ¿CAMBIO DE PARADIGMA?

HUMAN RESOURCES PLANNING INSTRUMENTS AND SELECTION: PARADIGM SHIFT?

J. Javier Cuenca Cervera*

Doctor en Ciencia Política y de la Administración.
Gestor público y profesor universitario
j.javier.cuenca@uv.es

Jasota/Recibido/Received:
27/04/2018

Onartua/Aceptado/Accepted:
11/06/2018

© 2018 IVAP. Este es un artículo de acceso abierto distribuido bajo los términos de la licencia Creative Commons Reconocimiento – NoComercial – SinObraderivada (by-nc-nd)



Laburpena: Espainiako administrazioaren gaur egungo egoeratik abiatuta, zeina langileen berehalako aldaketek, eraldaketa digitalak eta denborazkotasunak ezaugarritzen duten, giza baliabideen plangintza estrategikoa testuinguruari aurre egiteko tresna gisa orokortzea proposatzen du artikuluak.

Lege-arazoa ez dela egiaztatuta (duela gutxi legeriak tresna hori jasotzen baitu 1992ko eta 2007ko erreformetatik), eta giza

* Agradezco a Fernando Fariña las sugerencias efectuadas a un borrador de este trabajo.

baliabideen unitateen kudeaketa-ohituren ondorioa dela pentsatuta, plangintzak dituen askotariko ezarpenen inguruko kontzeptualizazio praktikoa eta berritzailea eskaintzen da artikuluan. Plangintza hori orokorra edo ordenatzailea da, eragilea edo arazoetan zentratua: indikatiboa deritzo. Batetik, plangintza eratzeko ildo metodologikoak ematen dira (bereziki, diagnostikoaren eta ezarpenaren ataletan), eta, bestetik, plangintza ez erabiltzearen inguruko azalpenezko hipotesi bat jorratzen da, enplegu publikoko arazoei aurre egiteko ikuspegi egokia izatea oztopatzen duten eragozpenak (kontzeptualak eta zuzendaritza-ikaskuntzakoak) gainditzeko lagun dezakeena. Egiteko horretan, erantzukizun berezia daukate administrazio publikoko institutuek eta eskolek.

Gako-hitzak: Enplegu Publikoa. Giza Baliabideak. Planifikazio estrategikoa. Plan motak. Ikaskuntza. Politiken transferentzia.

Resumen: Partiendo de la actual coyuntura de la Administración española, caracterizada por factores como la inminente renovación de efectivos, la transformación digital o su temporalidad, el artículo propone la generalización de la planificación estratégica de recursos humanos como instrumento para afrontar el contexto. Constatando que no es tanto un problema legislativo —ya que la legislación reciente incorpora el instrumento desde las reformas de 1992 y 2007— cuanto de rutina gestora de las unidades de recursos humanos, se ofrece una conceptualización, práctica e integradora, sobre las diversas aplicaciones de la planificación, la global u ordenadora, la operativa o centrada en problemas y la que se denomina indicativa, y se proporcionan pautas metodológicas para su confección, en especial en los apartados de diagnóstico e implementación y se apunta una hipótesis explicativa acerca de su falta de utilización que pueda ayudar a superar los lastres, conceptuales y de aprendizaje directivo, que frenan el enfoque adecuado para afrontar los problemas del empleo público, cometido en el que tienen una especial responsabilidad los institutos y escuelas de administración pública.

Palabras clave: Empleo Público. Recursos Humanos. Planificación estratégica. Tipos de planes. Aprendizaje. Transferencia de políticas.

Abstract: Noting that it is not so much a legislative problem – given that recent legislation incorporates the instrument since the 1992 and 2007 reforms – as a management routine of human resources units, a conceptualization, practice and integration is offered on three aspects of the various applications of planning: global or ordering, operative or focused on problems and what is called indicative. Moreover, methodological guidelines are provided for its preparation, especially in the diagnostic and implementation sections. In addition, an explanatory hypothesis about its lack of use is pointed out so as to help overcome the conceptual and managerial learning burdens that slow down the right approach to address public employment problems, a task in which Public Administration Schools and Institutes have a special responsibility.

Keywords: Public Employment. Human resources. Strategic planning. Plan types. Learning. Politics transfer.

Sumario

1. Introducción: nuevo entorno y temporalidad en el empleo público.—2. La planificación en el empleo público: una construcción conceptual. 2.1. La planificación global de recursos humanos: las estrategias de ordenación del empleo público 2.2. La planificación operativa. 2.3. estrategia y planificación: un enfoque pragmático.—3. El proceso de elaboración: el diagnóstico y el reto de la implementación.—4. Conclusiones: por un enfoque estratégico del empleo público.—5. Referencias bibliográficas.

1. Introducción: nuevo entorno y temporalidad en el empleo público

El historiador E. H. Carr solía referirse al curso histórico diciendo que es un «*desfile en marcha*». Aludía así a las dificultades de desentrañar el sentido del cambio social en los momentos en que empieza a evidenciarse. Se adivinan nuevas tendencias en el entorno pero no es posible desentrañar cuál es su sentido. Algo así nos ocurre a los gestores públicos y los investigadores cuando tratamos de calibrar los cambios estructurales, que están dando nueva forma al entorno de las Administraciones Públicas.

Por su calado asistimos probablemente a un momento similar a la anterior coyuntura crítica de nuestro aparato administrativo, al menos el territorial: el de los años ochenta. Así las cosas, encontramos unas plantillas públicas notablemente envejecidas —reclutadas en su mayoría en esos años— y que van a generar un fenómeno de jubilaciones masivas y por tanto una notable descapitalización en términos de conocimiento organizativo (Gorriti, 2016). Pero sobre todo afrontamos muy probablemente un verdadero cambio social, esta vez causado por la irrupción en el mundo del trabajo de la robotización de numerosos procesos organizativos y que obliga a reflexionar no solo en términos cuantitativos sino cualitativos, en la línea iniciada por autores como Ramió (2017) o Jiménez Asensio (2018). No se trata solamente de que nuestras Administraciones Públicas deban encarar la imprescindible transformación digital, sino que habrá que repensar la propia estructura ocupacional, todo ello enmarcado a su vez por nuestra pertenencia al euro y las limitaciones económico-presupuestarias. Envejecimiento de

los efectivos, jubilaciones en el horizonte, transformación digital y también *temporalidad permanente* componen el cuadro de la situación estructural de nuestro empleo público en un momento en el que, sin solución de continuidad, encaramos otro periodo de reclutamiento masivo. Emplazados para consolidar una administración de calidad y legitimada —no hay que olvidar la emergencia de la desafección como rasgo de nuestro panorama político— se necesitan planteamientos distintos, capaces tanto de definir nuevos perfiles profesionales, digitalmente competentes, como de incorporar talento joven en un marco verdaderamente meritocrático. Y para ello, necesitamos también hacer uso de nuevos instrumentos de gestión del empleo público.

Pudiera pensarse que tras los últimos acuerdos alcanzados por los agentes sociales en 2017 y 2018 —los Acuerdos para la Mejora del Empleo Público— estamos sentando las bases para afrontar las tendencias descritas. No es así si se tiene en cuenta que, excepción hecha de los aspectos retributivos o de jornada de trabajo, lo que atañe a la renovación de las plantillas viene bajo el signo de la «*consolidación de empleo temporal estructural*», el eufemismo para referirse a uno de los endemismos que caracterizan nuestra gestión pública de personal: la elevada tasa de temporalidad. No es tanto la incorporación de nuevo talento como de regularización del existente. Se trata de un fenómeno, el de la precarización, ya denunciado en su día por el grupo de expertos que elaboró el Informe que sirvió de base al Estatuto Básico del Empleado Público y que como ya se indicó, pone «(...) *seriamente en cuestión todo el sistema constitucional de garantías relativo al acceso al empleo público*» (MAP, 2005:94). Poco ha cambiado más de doce años después, si acaso se ha agravado por el corsé que han supuesto las limitaciones sobre las ofertas de empleo público iniciadas en 2010.

¿Qué explica esta elevada temporalidad, que alcanza de media más de un tercio de las plantillas de las comunidades autónomas, muy superior en la administración local? una variada combinación de factores que van desde fenómenos de clientelismo latente, pasando por algunas prácticas inadecuadas de gestión intergubernamental, como la perversa dinámica de subvenciones condicionadas dirigidas a financiar servicios, típicas entre los niveles autonómico y local. Pero también habría que incluir otros rasgos, como la inveterada desconfianza en nuestro sistema de selección de funcionarios, formal, garantista y escorado hacia lo memorístico que genera, como práctica habitual, la selección de personal no permanente al que en la práctica, primero se «prueba» y luego «se le saca la plaza», en una práctica convertida en una suerte de «rito de paso» o finalmente, las bajas capacidades de gestión de nuestras organizaciones públicas en un contexto juridificado en las que el personal no personal no permanente juega el papel flexibilizador y adaptativo que no se obtiene con el fijo¹.

Uno de las herramientas directivas, prácticamente inéditas en nuestro panorama administrativo, es la planificación estratégica de recursos humanos. Este artículo pretende aproximarse a una delimitación operativa y práctica de dicho instrumento. Para ello, a partir de una breve reflexión acerca de las dificultades de nuestra tradición institucional para recepcionar la gestión de recursos humanos como técnica, se aporta una caracterización conceptual acerca de qué es planificar recursos humanos en el ámbito público y lo que en este artículo se denominan «los dos niveles de planificación» para seguidamente, ofrecer orientaciones acerca de su confección. Se analiza específicamente el contexto de esta innovación, y una hipótesis explicativa sobre su poca utilización y finalmente, en línea con la reflexión de este número, se proporcionan unas conclusiones y propuestas que posibilitarían la generalización de la reflexión estratégica en el empleo público español mediante un enfoque integrador entre el Derecho y las Ciencias Sociales, que trate de actualizar esa «bisutería conceptual» (Ramíó y Salvador, 2018: 46) que caracteriza en no pocas ocasiones el enfoque y la práctica de gestión de las unidades de personal en el sector público, encorsetadas en una visión demasiado jurídica.²

2. La planificación en el empleo público: una construcción conceptual

Planificar es anticipar decisiones. Explicitar qué decisiones se tomarán para conseguir unos objetivos de

acuerdo con unas posibilidades que hay que evaluar (Freedman, 2016: 15). La planificación estratégica (PE) se caracteriza por unas premisas sencillas. En primer lugar por lo que los teóricos de la gestión pública pos burocrática han denominado el «descubrimiento del entorno» por parte de unas Administraciones que afrontan su día a día con modelos propios del paradigma clásico. Los factores económicos, políticos, sociales y tecnológicos condicionan la gestión. Las organizaciones públicas no actúan en el vacío, existe un contexto que conviene tener presente, analizar y tomar posición ante el mismo, una vez analizada su incidencia y el estado de la propia organización, para lo que se fijan una serie de prioridades de actuación. Es por tanto un proceso analítico, intelectual, que a partir de un diagnóstico de situación, concreta con los actores relevantes cuáles son los temas críticos cuya consecución permitirá estimar el éxito o fracaso de la acción de gobierno, de la efectiva creación de valor público. Se ordena la complejidad del entorno cuando se fija una estrategia ante el mismo (Morin, 2011: 114), cuando existe un esfuerzo intencional para imprimir sentido de proyecto al equipo directivo ante una realidad cambiante. Como recuerda Mintzberg (1998) hay tantas escuelas de pensamiento estratégico como autores, pero las premisas anteriores pueden servir como el resumen acerca de sus áreas de acuerdo³.

Su utilidad en cualquier contexto, expansivo o restrictivo, es lo que justifica su recomendación por parte de instancias como la OCDE, quien al hacer balance de las reformas operadas en nuestro país en los últimos años echa en falta precisamente la algún tipo de pensamiento estratégico sobre la fuerza laboral que, más allá de la congelación generalizada de contrataciones se centre en el largo plazo e implante innovaciones como la gestión de competencias o la evaluación del desempeño que consideren a las plantillas públicas como un agente de cambio, mediante un sistema integrado y coherente con los objetivos organizativos (OCDE, 2015). La gestión pública de recursos humanos tiene como fin proveer a la organización administrativa de las capacidades necesarias, esto es, de las personas con los conocimientos, las destrezas, las habilidades y las actitudes necesarias en el lugar y momento necesarios. De asegurar el talento —la suma de las competencias o destrezas (skills) que lo hacen posible junto con el compromiso para ponerlo en práctica— que necesita la organización pública, actuando mediante los subsistemas de reclutamiento, formación y desarrollo, carrera y movilidad interna y política retributiva.

Pese a su poca presencia efectiva, la planificación de recursos humanos (PRH) no es algo desconocido, al menos en términos teóricos, en nuestra tradición jurídica. Ya el ICEBEP de 2005 (:76) aconsejaba su con-


solidación como método para evitar un enfoque reactivo de las estrategias de personal. En coherencia, en 2007 el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), a través de su artículo 69 contempló un propósito ambicioso para la planificación estratégica que iba más allá de su antecedente, los «planes de empleo» instituidos en el periodo 1993-1995. Se trataba de un instrumento que debía servir para *configurar* —tal y como recogía la propia exposición de motivos del EBEP— «su propia política de personal» que cada Administración podía decidir en uso de su potestad de autoorganización.

No obstante, la última reflexión al respecto, la procedente del Informe CORA (2013), a la hora de proponer medidas estratégicas en materia de empleo público recomienda nuevamente reforzar la vinculación entre las necesidades de personal y los objetivos estratégicos de la organización, en un reconocimiento de su falta de aplicación. Así pues, en la Administración española sigue sin implantarse de modo efectivo un enfoque sostenido de gestión a medio plazo ~~de sus políticas de personal~~, circunstancia a la que no es ajena la dificultad de arraigo de la propia gestión pública de recursos humanos (GPRH) como disciplina aplicada a un entorno institucional, el público, caracterizado por unos criterios de éxito distintos al del mercado, sociales y políticos además de económicos, y con unos actores singulares —políticos y sindicales— y con un marco jurídico que trata de asegurar valores específicos como el mérito. No es este el lugar para pormenorizar en las dificultades de la GPRH. Baste con decir que son muchos años de proclamación de su idoneidad —al menos desde 1963 con la Ley de Bases de Funcionarios— y que posteriores intentos no han tenido el éxito deseable en modernizar las prácticas de gestión en la Administración española.

La planificación estratégica aplicada a la política de personal constituye, la contextualización de una técnica, la gestión de recursos humanos a una realidad administrativa concreta, mediante el análisis de los factores del entorno, el contraste con la situación de sus efectivos y la delimitación de las líneas de acción a emprender. Ambas son indisociables y de ahí la coherencia del legislador en asociarlas en el artículo 1.3.f del EBEP cuando la consagra como un fundamento de actuación. Así concebida y por decirlo con Ponce Solé (2014:26), la técnica de gestión sería la integración que permitiría dotar de contenido a un concepto jurídico indeterminado como el de la «eficacia en la planificación y gestión de recursos humanos».

La conexión entre Derecho y Ciencias Sociales en el empleo público son ~~los instrumentos de ordenación —los «sistemas de estructuración» en términos jurídicos—~~ y la planificación de recursos humanos es, junto

con instituciones como los puestos de trabajo y sus agrupaciones a través de relaciones o instrumentos ~~organizativos~~ similares, la evaluación del desempeño, la carrera profesional o los planes de formación, el vínculo que materializa y relaciona los objetivos de la gestión con el personal empleado público.

Como la propia gestión de personal, las dificultades de la PRH son de dos órdenes: de tradición y de concepción. En este trabajo se sostiene que un medio eficaz para su generalización es a través de una adecuada ~~construcción~~ conceptual. La planificación ~~como medio de ordenar la política de personal~~ constituye una oportunidad de innovación en un momento como el actual, a condición de que efectuemos una lectura ~~pragmática~~ del actual marco normativo ~~con la finalidad de disponer de una concepción útil acerca de su contenido y alcance~~. El punto de partida para ello es concebir el *dimensionamiento*, cuantitativo y cualitativo de las plantillas públicas, como la piedra angular de la política de gestión. Como se verá, a partir de la misma disponemos de una planificación de recursos humanos en dos niveles: uno ~~más~~ «macro» o «político-directivo» que es el contemplado en el EBEP y otro más concreto y a medio plazo, con mayor afección sobre la relación  servicio del personal empleado público —más necesitada por ello de motivación ~~mediante instrumentos como una memoria que dé cuenta de la objetivación de las decisiones a adoptar~~ (Palomar Olmeda, 2013: 17)— que incorpora contenidos de programación operativa, fruto de la concepción, todavía vigente en gran medida, de los «planes de empleo», que son los que han dado lugar a las escasas iniciativas de «planificación» conocidas en nuestro entorno administrativo⁴. Esta visión es la recogida en gran medida por las leyes autonómicas promulgadas tras el EBEP: Diferenciar entre una visión general, ordenadora y una planificación tributaria de una visión racionalizadora u optimizadora, los «programas específicos» (la ley valenciana de 2010; la ley extremeña de 2015; o la ley gallega 2/2015). Esta última, junto con la ley de Castilla-La Mancha de 2011, ~~con mejor técnica~~, especifican un contenido mínimo a las intervenciones de planificación sobre el personal público, demandando un mínimo fundamento técnico ~~para los mismos~~ (ámbitos, memorias justificativas, costes, temporalización)⁵. En esta línea ~~de mejora~~ el anteproyecto de empleo público vasco recientemente conocido sistematiza esta diferenciación: el de la delimitación de «*marcos generales de ordenación*», centrados en las competencias necesarias para el desempeño de las tareas requeridas al personal empleado público, incluyendo elementos como las tecnologías de la información y la comunicación y unos «*planes de racionalización*» con medidas más ~~especificadas~~, acordados como consecuencia de situaciones de redefinición de la cartera de servicios, de reducción del gasto público

o de desequilibrio económico-financiero, al que solo cabría añadir las operaciones de «consolidación»/«estabilización» de las situaciones de precariedad y que se enmarca en una línea similar a la seguida en la actual reforma de la función pública valenciana⁶.

Ambos niveles son los que deben ser tenidos en cuenta a la hora de concretar la planificación en el empleo público español, sin olvidar lo que por derecho propio serían dos derivadas complementarias del enfoque estratégico ~~de aplicación a la gestión~~ del empleo público: la necesidad de que las grandes administraciones lideren el actual contexto con agendas explícitas de sus políticas de personal y el plan de actuación a medio plazo de la propia unidad de recursos humanos, y que no se aborda en este trabajo por razones de espacio. ~~No tanto el plan de la organización administrativa como el de la unidad gestora~~⁷.

2.1. La planificación global de recursos humanos: las estrategias de ordenación del empleo público

El primer nivel en la planificación sería el contenido a grandes rasgos en el artículo 69.1 del EBEP, con el objetivo de contribuir a *la consecución de la eficacia en la prestación de los servicios y de la eficiencia en la utilización de los recursos económicos disponibles, mediante la dimensión adecuada de sus efectivos, su mejor distribución, formación, promoción profesional y movilidad*. Lo pretendido sería fijar tanto el número de efectivos como su estructura. Planificar es así *un camino, cuyo inicio es la situación de partida*, tendente a adecuar la estructura social a la meta pretendida. Y para ello —apartado 2.º del artículo 69 del EBEP— las Administraciones Públicas podrán aprobar planes de ordenación que incluyan «medidas» de orden analítico, como las que hacen referencia al *análisis de disponibilidades y necesidades de personal* —lo que supone analizar la gestión de personal como una suerte de *mercado laboral interno*, esto es, una oferta de efectivos para atender una demanda de servicios— además de la concreción cualitativa de los perfiles profesionales necesarios o las previsiones sobre las estructuras organizativas, hasta otras más concretas y con mayor efectividad jurídica, como las relacionadas con la movilidad, la promoción profesional o el reclutamiento de nuevos efectivos.

El propósito es el de establecer las líneas de evolución a medio y largo plazo de la fuerza laboral ~~necesaria~~ a partir de una reflexión que tome en consideración los factores condicionantes de orden político, económico, social y tecnológico —los conocidos factores PEST—, su proyección en el tiempo y su deter-

minación mediante escenarios que estimen su impacto sobre los sistemas de organización del trabajo. La estrategia de plantillas a seguir en los diversos ámbitos de prestación de los servicios es el objeto del análisis, ~~junto con los objetivos de gestión relacionados con los sistemas de estructuración del empleo~~ y también, la planificación de la carrera profesional, definida en el EBEP como el «conjunto ordenado de oportunidades de ascenso» y que junto al número y estructura de los efectivos, obliga a anticipar y sistematizar, también sobre la base de las competencias requeridas ~~para desempeñar los puestos de trabajo~~, las legítimas «expectativas de progreso profesional» del personal empleado público.

Cantidad y composición de la fuerza laboral, su progresión y movilidad, así como la innovación de los sistemas que permiten gestionarla eficazmente (diseño de puestos y perfiles en especial y el marco jurídico que los contiene, ~~como relaciones de puestos de trabajo o instrumento similar~~), conforman el «plan general o de ordenación» de la política de empleo público a medio y largo plazo. Pero esta operación está condicionada a su vez por dos factores que la condicionan: los ineludibles escenarios económico-financieros y el inventario de servicios públicos que provea la organización.

*Factores conformadores del Plan:
marcos presupuestarios a medio plazo
y «cartera» de servicios públicos*

Es conocida la conexión entre política de personal y política presupuestaria, justificada tempranamente por nuestro tribunal constitucional (~~por ejemplo~~ sentencia 63/1986) y consolidada en 2011 con la reforma constitucional y en 2012 con la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPS). Pero a los efectos que interesan no se tratan solamente de planificar los gastos de personal en un marco ~~temporal~~ plurianual que tome en consideración los objetivos ~~públicos a conseguir~~ y las tendencias, sino que conviene anticipar ~~la~~ propia composición cualitativa ~~del gasto de personal~~ (formación por ejemplo). Pues bien, este resultado ~~de gasto~~ es función de varios elementos previos: la regla de gasto o la propia decisión política sobre el volumen y estructura de los ingresos. Lo ~~financieramente sostenible y su concreción~~, condiciona la gestión, por lo que su determinación forma parte de cualquier proceso planificador, cuando no —piénsese en los planes de ajuste— son el antecedente inmediato de cualquier transformación o proceso de redimensionamiento.

El gasto público es el factor que incide a su vez sobre el segundo elemento conformador de las políticas de personal: el inventario de servicios públicos. Si como

40 Pertsonak eta Antolakunde Publikoak kudeatzeko Euskal Aldizkaria
Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas
Zk. berezia - Núm. especial - Special issue 2/2018. Págs. 36-51 or.
ISSN: 2173-6405 e-ISSN: 2531-2103

se sostiene, la piedra angular de la política de personal es el dimensionamiento de efectivos, ~~estema~~, su vez es inseparable de los servicios y políticas públicas que Administración decide legítimamente ofertar, así como del modelo organizativo que establezca para su provisión.

En un modelo de empleo público como el español, mixto aunque básicamente abierto, el componente «objetivo» de los servicios, desgajado en los puestos que atienden las funciones, ~~en sus tareas~~ y requisitos para ocuparlos, son los que configuran la estructura de efectivos necesaria. La plantilla —o los cuerpos, escalas, subescalas y clases— ~~esto es~~, el componente subjetivo, se ordena —o se *ajusta*— siempre con la vista puesta en las necesidades de los servicios, que son las que priman y ~~condicionan~~, así la relación del empleado público y su contenido material. La gestión pública de personas no tiene lugar en el vacío. Existe un marco organizativo ~~condicionante~~, integrado por los servicios públicos —obligatorios y no obligatorios— y por los elementos que intervienen en su demanda (el público objetivo, la coherencia de la oferta o la satisfacción con su producción por parte de los usuarios, entre otros aspectos). Fijado el inventario/catálogo/carera de los servicios, programas y políticas a prestar ~~en~~ cuando procede el diseño de la estructura organizativa y sus bases de agrupación, así como decisiones estratégicas relacionadas con su provisión (por medios directos o externalizados). Son reflexiones que forman parte del proceso de análisis y que permiten ordenar los siguientes aspectos del plan:

a) La ordenación de plantillas

A partir de los procesos anteriores es cuando (~~dicho~~ en términos ideales) se podría contar con un plan sistematizado de dimensionamiento de los efectivos, definido en términos cuantitativos —número y sectores— y cualitativos —perfiles profesionales comprensivos de destrezas y habilidades, agrupados por niveles de cualificación y por subgrupos de titulación, así como su evolución—.

El contexto de la gestión determina las prácticas a seguir, que varían sensiblemente en función de si el escenario para la organización (o la unidad o el área sectorial) lo es de incremento, de mantenimiento o de reducción. Escenarios de aumento aconsejan el recurso al reclutamiento externo y la consolidación de empleo precario, distinto del de mantenimiento o reducción que sugieren la eliminación de la temporalidad o incluso la implantación de estrategias de «salida» o de jubilación anticipada. Tampoco es igual la estrategia a seguir en materia de carrera ~~a~~ desarrollo. Si situaciones de aumento de personal proporcionan numerosas oportunidades profesionales en forma de fomento de la promoción interna, que convendría pri-

mar para la plantilla existente, siempre de modo ordenado y en función de las necesidades evolutivas de los servicios públicos, las situaciones alternativas de mantenimiento o reducción reclaman una mayor polivalencia por la vía de los puestos de trabajo, lo que hace imprescindible la formación o en su caso, la movilidad voluntaria. Por no hablar de la política retributiva. Si situaciones de aumento aconsejan mayor énfasis en la competitividad externa ~~de las retribuciones~~, los escenarios de mantenimiento o reducción requieren una visión distinta de las retribuciones complementarias: un específico que favorezca la movilidad y la primacía del complemento de productividad para apoyar el mayor rendimiento, por ejemplo.

El objetivo es fijar una estructura de personal diseñada con criterios de racionalidad, economía y eficiencia. A tal fin una técnica idónea sería la de establecer una «*plantilla-tipo*», una referencia deslizante fijada a varios años vista por cuerpos generales y especiales y por subgrupos —que constituyen en nuestro sistema mixto la «*puerta de entrada*» al empleo público— a partir de la cual derivar las estrategias básicas a seguir en materia de reclutamiento (ofertas de empleo público) carrera (promoción interna) formación (competencias profesionales necesarias) y política retributiva.

Esta herramienta intelectual requiere una mirada global sobre la ~~concreta administración~~. Un proceso de dimensionamiento parte, como se ha dicho, de una operación de revisión crítica de los servicios prestados por la organización (¿se mantienen todos? ¿Se proveen por medios propios?), de la determinación de las nuevas necesidades ~~derivadas de nuevos proyectos organizativos~~, de cargas de trabajo ~~permanentes~~, de la revisión de la estructura ~~social y~~ demográfica de los efectivos (sus niveles de cualificación, antigüedad y edad) pero también de un análisis realista de las ~~inevitables~~ situaciones de temporalidad estructural (encadenamientos, falta de causalidad) un dato que suele acompañar nuestra gestión del empleo público y que requieren una consideración de tipo organizativo (el juicio de oportunidad acerca de su mantenimiento y provisión reglamentaria o su extinción por no encuadrarse en la oferta de servicios de la concreta dependencia).

b) La adecuación de los instrumentos de gestión

De la mano de este tipo de procesos suele seguirse ~~muy~~ habitualmente la necesidad de adecuar los instrumentos organizativos de gestión ~~del empleo público~~. La planificación suele conllevar la necesidad de su flexibilización, de otra mirada a la luz de considerar la gestión de personas desde una perspectiva no solamente estática, estructural, sino dinámica, ~~esto es~~, de «flujo de personal», de movilidad interna, ~~tanto por~~

~~necesidades de la propia organización administrativa como de aspiraciones del propio personal empleado público.~~

De ahí la conveniencia de revisar el principal elemento estructural que vincula al funcionario (también al laboral) con la organización: el *puesto de trabajo*, su caracterización y modo de agrupación. Y de acometer la simplificación de las habituales estructuras barrocas, en términos de pormenorización funcional y de jerarquía, que suelen caracterizar nuestras relaciones de ~~puestos de trabajo~~, situaciones que aconsejan una arquitectura organizativa sencilla (puestos-base o de entrada; puestos singularizados y puestos de jefatura, reales y reducidos). También la pertinencia de racionalizar los contenidos funcionales, de agrupar los puestos por razón de su movilidad con fines de polivalencia, y en fin plantearse la conveniencia de implantar de modo fundado, figuras añejas —pero consolidadas en nuestro panorama jurídico— como la regla de la «adscripción indistinta» ~~en términos de cuerpos y escalas (generales y especiales) y de subgrupos, hoy prácticamente desconocida~~ cuando se elaboran las relaciones de puestos ~~sin una consideración atenta a favorecer la flexibilidad~~. Y también profundizando en los requisitos de desempeño de los puestos de trabajo, un camino ~~también ciertamente~~ inexplorado en muchas organizaciones públicas ~~y que el EBEP trató de impulsar~~. En un momento en el que la lógica defensiva de las titulaciones parece periclitada (ya no existe un catálogo de títulos universitarios oficiales por no hablar de la variedad de la formación profesional superior) es imprescindible profundizar en la lógica de los perfiles profesionales requeridos para desempeñar los puestos de trabajo, lo que requiere capacidad de análisis y concreción. Su desempeño eficaz no va asociado a una cualificación en concreto, sino a la acreditación de competencias, destrezas o habilidades, y ello hace imprescindible adecuar los sistemas de gestión.

Conectado al análisis de los puestos se halla un proceso que deberá acompañar la estrategia de plantillas: la política de formación. Que deberá atender a cómo asegurar la retención del conocimiento tácito que se jubilará en los próximos ejercicios y que al mismo tiempo reclama una estrategia con premisas distintas: entendida no como premio o como «asunto escolar individual» por decirlo con las palabras de Crozier (1989), sino como prioridad de la política de empleo público, como palanca de cambio en la que la transferencia del aprendizaje al puesto de trabajo debe ser el objetivo principal, lo que conlleva revisar la propia oferta existente, abandonando el «formato catálogo» (Jiménez Asensio, 2010), innovando en los sistemas de determinación de necesidades, dando cabida al reconocimiento del aprendizaje no formal como medio de desarrollo.

c) La política de gestión en relación con el personal no permanente e indirecto

Hay un último ámbito que en términos realistas debe ser también objeto de análisis, y por ello forma parte de los procesos de planificación que emprenden las organizaciones públicas. Y es la referida ~~tanto~~ a la *plantilla indirecta*. Pudiera extrañar su inclusión en el marco de un plan de ordenación global, pero la experiencia —y la práctica judicial— aconsejan su consideración. Y al respecto, debemos tener presente que plantilla para prestar servicios públicos no solamente lo es la adscrita a servicios públicos de modo directo, sino también la perteneciente a actividades externalizadas. Así lo aconseja el denso marco normativo en relación con las contratas y subcontratas y con la cesión ilegal de trabajadores, tanto en los aspectos atinentes a su regularidad jurídico-laboral como de prevención de riesgos laborales (artículos 42 y 43 del Estatuto de los Trabajadores). Es imprescindible así, una *visión corporativa*, similar a la de los grupos de empresas, sobre estas relaciones de servicios.

~~Como también hay~~ que planificar —analizar y decidir por anticipado— la estrategia a seguir en relación con el *personal no permanente*, sea laboral (contratos por obra o servicio asociados a proyectos, eventuales por acumulación de tareas) como funcionario (interinos por programa o por acumulación de tareas). El planteamiento deberá consistir en disponer de un planteamiento directivo que asegure su calidad: organizativa (programando su incorporación) tanto como jurídica (causalización y coyuntura como medio de justificación y respeto a la igualdad de oportunidades), aspectos especialmente recomendables a la luz de los últimos acuerdos sobre el empleo público que fijan un objetivo de temporalidad no superior al 8% pero sobre todo, unas consecuencias jurídicas, sobre la organización y los propios gestores de personal.

La gestión pública de recursos humanos requiere de esta visión global en relación con sus efectivos ~~y es así como~~ se revela la coherencia del EBEP de 2007, en un planteamiento lastrado por la posterior crisis económica ~~y probablemente demasiado ambicioso para las prácticas de gestión imperantes~~. Pero así es como cabe entender sus prescripciones: mediante la fijación de una plantilla global (artículo 69) en primer lugar, procediendo a regularizar las situaciones de «precariedad estructural» (disposición transitoria cuarta) y con herramientas jurídicas adecuadas para gestionar el flujo de personal no permanente, sea el procedente de proyectos, sea el generado por las episodios puntuales de mayor demanda de servicio (apartados c y d, del artículo 10.1). En la actualidad, ~~ca-~~ ~~rentes~~ de esa visión global, fruto de una cierta cultura

de la temporalidad, en especial por el protagonismo de los remedios dirigidos a corregir nuevamente esta precariedad, pero debemos ser conscientes de que esta es una de las patologías principales de nuestros sistemas públicos de personal.

2.2. La planificación operativa

Los planes de ordenación fundamentados en el artículo 69 del EBEP no son la única herramienta planificadora. Si bien con pretensión más modesta y menos globalizadora y por ello más limitada, hay que hacer referencia a otros «sistemas de racionalización», bien porque el fundamento normativo que lo permite continúa vigente, bien porque es en cierto modo, el tipo de planificación regulado en la normativa autonómica citada. Interesa no obstante dejar constancia de que:

- a) Es el tipo de documento —el *plan de acción*— concreto y operativo que sigue a un proceso más ambicioso como el descrito en el epígrafe anterior, y que fundamenta y concreta de modo anual las decisiones de política de personal en los ámbitos de la selección (las vacantes libres a incluir en la OEP, previsiones sobre convocatorias, estabilización), del desarrollo y la carrera profesional (promoción interna, previsiones sobre procesos de provisión de puestos, acciones formativas concretas) o en fin, en el ámbito de la retribución (procesos y fondos adicionales para la clasificación de puestos y para la retribución variable). Situados en esta primera perspectiva estaríamos ante la distinción *planes integrales/planes operativos* introducidos en 1995.
- b) Puede tratarse no obstante de un plan que no tiene por qué ir precedido de una reflexión global y limitarse a tratar jurídicamente un puntual problema de gestión de la plantilla de qué se trate, como por ejemplo una transformación de la organización, o ahora de modo singular, un proceso de consolidación de empleo público precario. En esta segunda perspectiva estaríamos ante una medida extraordinaria, adoptada como base para afrontar situaciones excepcionales ~~como las descritas~~.

En cualquiera de las dos modalidades descritas su fundamentación la encontramos en dos normas pre-EBEP. Para la AGE el Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo y para las entidades locales y no pocas comunidades autónomas, la disposición adicional vigesimoprimera de la Ley de Medidas de Reforma de la Función Pública de 1984, modificada en 1993. Este último precepto refiere que

«Las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, de acuerdo con su capacidad de autoorganización podrán adoptar, además de Planes de Empleo, otros sistemas de racionalización de los recursos humanos, mediante programas adaptados a sus especificidades (...)»

Ambos —programas operativos o planes de empleo— son «sistemas de racionalización» que, excepción hecha de su probable revitalización tras la Ley de Presupuestos de 2017 y el Acuerdo para 2018 con fines de estabilización de empleo, han sido conocidos en estos años para finalidades ~~racionalizadoras~~, típicas de contextos de crisis, y que son los que han permitido la adopción de medidas como la redistribución de efectivos, la amortización de puestos, las comisiones de servicios forzadas, la suspensión de la prolongación en el servicio activo, ~~la incentivación de la jubilación anticipada y la modificación de funciones de los puestos, así como~~ de horarios y turnos de trabajo.

~~Son~~ probablemente el tipo de plan más asequible en su realización. Y hay que ser conscientes de su importancia en momentos como el actual. No debieran afrontarse procesos de modificación profunda de las relaciones de puestos de trabajo o de consolidación de empleo que no fueran acompañadas de un programa de acción a medio plazo, con la cobertura necesaria de la negociación colectiva pero que acompañase al mismo tiempo la movilidad interna, la carrera, la formación y la política retributiva. Es en este marco, aun limitado, en el que considerar, dada la relevancia de la selección sobre los restantes subsistemas, la conveniencia de elaborar ofertas de empleo público a tres años vista —el mismo plazo que el previsto para su caducidad— con la finalidad de orientar la incorporación de nuevo talento o la reorientación de la formación⁸.

En otro orden de cosas hay que considerar una cuestión: la dificultad que supone para los gestores públicos contar de manera explícita con lo que hemos denominado los factores conformadores de la planificación de recursos humanos: el marco económico-presupuestario y el planteamiento en relación con la cartera de servicios, lo que viene a ser tanto como la ausencia de objetivos a medio plazo. Esto los sitúa en lo que Longo (2004: 97) ha denominado «*el dilema de la estrategia*». La política de recursos humanos debe ~~ser coherente~~, estar alineada con los objetivos estratégicos de la organización. Ausentes estos ~~o no explicitados~~, un plan de ordenación no cuenta con los elementos mínimos para su concreción. Al menos para el tipo de plan definido en el artículo 69 del EBEP. Pero ello no imposibilita la reflexión a medio plazo sobre los ámbitos mínimos que integran un plan operativo o programa: necesidades de personal en relación con la estabilización de efectivos estructurales, prioriza-

ción del reclutamiento, demandas de formación y criterios en relación con la movilidad y la flexibilidad en la asunción de funciones, lo que conlleva la revisión de los sistemas de estructuración, señaladamente la relación de puestos o instrumento similar. Un *planteamiento mínimo* cuando los equipos de gestión tienen que afrontar la habitual ambigüedad política en los terrenos macro, ~~al menos limitable por el nivel de gobierno con planteamientos, también mínimos, como el que se trata a continuación.~~

2.3. Estrategia y planificación: un enfoque pragmático

Los niveles de planificación, descritos con el fin de sistematizar y dar contenido práctico a un marco normativo insuficiente cuando no contradictorio, no debieran llamar a engaño a los gestores profesionales acerca de los contenidos *canónicos* de un plan o proceso de planificación estratégica en el empleo público. Las visiones racionales de la gestión pública deben ser limitadas en este aspecto (Parrado, 2007) y por decirlo nuevamente con Mintzberg (1993) «nadie ha tocado nunca una estrategia». Hablar de *estrategia* —más que los documentos formales sobre planificación— es referirse a una perspectiva compartida entre los miembros de una organización. Tampoco son procesos sencillos para llevar a cabo en nuestro contexto administrativo. Y sin embargo la exigencia de la planificación *estándar* no debiera desincentivar enfoques más posibilistas. Así las cosas, este planteamiento de planificación de recursos humanos pos burocrática debería prestar tanta atención a variables de *proceso* relacionadas con el impulso político-directivo (el liderazgo) como los de *contenido*. Respecto a este último aspecto, una estrategia viable debe, además de fundarse en un diagnóstico sólido evidenciado en datos —como cualquier política pública— alcanzar una visión global de los temas de personal, concretando el talento requerido a medio plazo y con la movilidad interna y la flexibilidad como eje ordenador, trasladando esta visión de modo coherente a las cosificadas relaciones de puestos.

El énfasis radicaría así en disponer de una estrategia más concebida como brújula que como mapa. Como visión estratégica sobre el servicio público y sus necesidades. Una suerte de «planificación indicativa», *blanda*, que oriente y que se focalice en concretos temas estratégicos (prioridades de reclutamiento, la definición de las competencias necesarias para asegurar un desempeño adecuado en los puestos, de una estrategia de formación para el servicio público a la altura de sus retos) y que «*construya criterio*» (Marcet, 2017) técnico y político en esos ámbitos, pero que no

debe confundirse con planes detallados y mucho menos con los actos administrativos de aplicación. Que no confunda credibilidad con seguimiento riguroso, pero que permita disponer, aun con fines orientativos, de un marco de evolución para enmarcar el día a día de la gestión. Que articule una propuesta de valor creíble e innovadora para la gestión pública de recursos humanos, en relación con las competencias y con el compromiso del personal empleado público.

Así concebida, se trataría de que la Administración contara con un documento sintético, aprobado por su nivel de gobierno, ~~precedido también por la negociación colectiva~~ que, sin renunciar a una mayor concreción posterior, estableciera al máximo nivel político ~~y liderara la agenda de temas a abordar~~ y la estrategia a seguir en relación con su empleo público, mediante un discurso de valores públicos y una visión inspiradora a medio y largo plazo, una suerte ~~de guía~~, de directrices de política de personal ~~definida de manera explícita~~ en el que se fijaran las reglas de gestión y las líneas de orientación aplicables, los objetivos estratégicos y las concretas elecciones políticas —los criterios— en este terreno ~~a plasmar posteriormente en los planes de acción y en los sistemas de estructuración~~. Su naturaleza y su propósito no sería tanto el de producir efectos jurídicos cuanto el de fijar la agenda política sobre el servicio público.

3. El proceso de elaboración. El diagnóstico y el reto de la implementación

La planificación estratégica se apoya en sus fundamentos conceptuales en la escuela racional de la teoría de la gestión, lo que explica su marcado carácter prescriptivo que, si bien no garantiza el éxito, representa un enfoque claro para formular estrategias mediante un proceso estructurado (Bryson, 1988; Mintzberg, 1993). Una adaptación a nuestra realidad aconseja al menos que tal proceso a efectos intelectuales suela dividirse en tres partes: la de *análisis y diagnóstico*; la de *formulación y aprobación del plan* y finalmente su *puesta en práctica*. En el contexto público, complejo por el número de agentes intervinientes en el proceso ~~de decisión en las fases de formulación y aprobación~~ (internos y externos, sindicales y políticos) el proyecto planificador ganará relevancia centrándose en la fase previa, la del diagnóstico, favoreciendo un cierto proceso de «*descubrimiento*» de

datos ~~relevantes~~ que estimulen la deliberación entre los diversos actores, dando relevancia a las «evidencias» (Majone, 1997:84) que justifican la necesidad de disponer de ~~un planteamiento, de una política~~, a medio y largo plazo ~~en materia de empleo público~~⁹.

Previamente, en lo que respecta al análisis, hay que atender a lo que la literatura anglosajona denomina el *plan for planning* ~~del proceso, esto es~~, que el proyecto cuente con cobertura política y con un mandato claro al respecto por parte del ámbito autorizante que asegure su viabilidad (Moore, 1998). Conseguido el mismo es cuando se inicia propiamente la fase de diagnóstico, que como proyecto de investigación que es podría sistematizarse como es habitual en la literatura metodológica: enfoques cuantitativo y cualitativo, divididos a su vez en fuentes primarias y secundarias. Al respecto se dispone de técnicas como las entrevistas en profundidad a informantes-clave, ~~las dinámicas grupales~~, las encuestas de clima o el análisis documental, ~~tanto de documentos de la propia organización tratándose de datos secundarios, ajenos a la misma~~. En cualquier caso, una vez ponderados los factores del entorno general de la propia Administración en sus aspectos políticos, económicos, sociales y tecnológicos es imprescindible considerar los siguientes aspectos internos:

- Los factores conformadores de la estrategia a los que se ha hecho referencia: la cartera de servicios públicos y la situación económico-financiera. En primer lugar los objetivos estratégicos y de mandato de la propia Administración, como también son objeto de análisis los servicios públicos, en términos de demanda, financiación, conocimiento de los usuarios, su número y perfil. Las variables presupuestarias de la gestión de personal: la evolución de los gastos y su liquidación, su peso porcentual y su composición cualitativa. Elementos como el abanico retributivo y la comparación externa del sistema, los gastos de formación y la propia situación financiera de la organización administrativa: ahorro bruto y neto, carga financiera, grado de endeudamiento, periodo medio de pago a proveedores, gasto público e inversiones por habitante, entre otros aspectos.
- Un diagnóstico organizativo: la problemática en relación con la división y coordinación del trabajo, el diseño organizativo existente y los criterios utilizados en materia de diferenciación funcional y jerárquica; el diseño de los puestos de trabajo y su número; el propio diseño de las tareas y las cargas de trabajo; los procesos y procedimientos administrativos y su circuito de gestión; los sistemas de comunicación interna y de gestión utilizados (presupuestación y control

de gestión); la configuración de la relación entre los niveles político y administrativo.

- Finalmente, un análisis social de la propia plantilla: Efectivos por grupos/subgrupos; por tipología jurídica y por unidades; la antigüedad media general y por departamentos; la edad media general, su composición por cohortes y por unidades y su proyección a 10/15/20 años; el análisis de género de la plantilla y la estructura de puestos y destinos; la relación entre cuerpos y escalas generales y especiales; la ratio puestos directos/indirectos y los puestos de jefatura; los niveles de complemento de destino y la tipología de los complementos específicos. Finalmente, un análisis de las prácticas seguidas en materia de acceso, movilidad interna y carrera, formación, rendimiento y política retributiva, así como la situación de los instrumentos organizativos de gestión del empleo público.

En este punto del proceso es imprescindible sistematizar la información. Una herramienta intelectual de manejo habitual es la matriz DAFO, que consiste en la evaluación de las *amenazas* (A) y *oportunidades* del entorno (O), tanto el *general* como el *específico*. Por su parte, la situación de la propia organización atiende los aspectos de *debilidades* (D) y *fortalezas* (D) que son los que requieren una consideración más profunda. Finalizada la identificación de todos los factores es cuando procede tanto analizar la relevancia de los diversos factores como sobre todo las consecuencias derivadas de su interrelación y la identificación de eventuales causas comunes explicativas, teniendo en cuenta que las debilidades deben ser *corregidas*, las amenazas deben *afrontarse*, las fortalezas deben ser *mantenidas* y las oportunidades deben *explotarse*, todo lo cual debe sistematizarse mediante el correspondiente plan de acción, que es el posicionamiento deliberado de la Administración frente al entorno y su situación.

Con todo, lo idóneo de una técnica y su sistematización no debiera llamar a engaño acerca de la facilidad de su empleo. En gestión pública formulación e implementación de una política no son términos equivalentes. Ni el primero asegura el segundo. De ahí que convenga, junto a los aspectos del diagnóstico *duro*, tener presentes algunas premisas en las fases de formulación y puesta en práctica.

En lo que atañe a la fase de formulación de objetivos, hay que tener presente que planificar no es una actividad ordinaria, un proceso regular de gestión de personal. Planificar es *un proyecto* y como tal hay que afrontarlo y programarlo, definiendo los hitos, temporalizándolos y dedicando los recursos adicionales correspondientes mediante un equipo constituido al efecto, interdepartamental y representativo de sabe-

res y perspectivas. También es conveniente incorporar un perfil de guía, o de dinamizador del proyecto y que forme y entrene al equipo en modelos de diagnóstico y estudio compartido de prioridades y de medidas a adoptar. Un planteamiento estratégico no debiera enfocarse como una actividad solitaria del gestor o directivo: hay que evitar la *tendencia al solipsismo* tan típica de muchos procesos de cambio. La regla de éxito es que a mayor consenso mayor es la viabilidad de los objetivos, en especial cuando encontramos tantas situaciones de poder fragmentado en nuestras organizaciones públicas. Una recomendación útil al respecto es focalizar la participación en el diagnóstico de la situación —«puntos fuertes» y «puntos débiles»— como base para explorar soluciones compartidas. Con Kotter (1995) puede decirse que lo relevante es forjar una poderosa *coalición interna* que oriente acerca de las líneas estratégicas a emprender, en línea con enfoques sobre estrategia que enfatizan su utilidad como metodología de acuerdo interno que permite la acción colectiva ~~coordinada y armoniza visiones~~ (Arellano, 2004), que también establezca un cierto sentido de urgencia del proyecto —imprescindible como se ha visto a tenor de los retos que afronta el empleo público— lo comunique y de manera pragmática cree triunfos a corto plazo.

¿Y qué decir respecto a las escasas iniciativas emprendidas por las Administraciones Públicas españolas en esta materia y sus limitados casos de éxito? ¿Qué lo explica? Pueden diferenciarse dos planos al respecto: el que tiene que ver con el impulso de los proyectos en concreto y otro ~~más sistémico, relacionado con la concreta tradición administrativa española. Ambos conjuntamente deben tenerse en cuenta con la vista puesta en la generalización de una herramienta de manejo imprescindible.~~

En relación con el plano organizativo, tanto la teoría de la gestión como la propia literatura sobre la implementación de políticas a la que se ha hecho referencia aconsejan un enfoque de *aprendizaje social* para los equipos encargados de la estrategia, donde tanto la formulación de objetivos como su puesta en práctica constituyen un proceso continuo, acumulativo, en el que conocimiento es modificado por la acción, por el contacto con la realidad, aplicando a este tipo de proyectos de cambio el enfoque de *doble bucle* de Argyris y de Senge, que ya Friedman postulara para la planificación en el ámbito público (1991: 210). Un método que concibe la estrategia como algo que empieza y acaba con la práctica. Con un planteamiento ~~de tipo reflexivo~~ que guía la reflexión pero que es susceptible de ser modificado por el equipo a la luz de su contraste con la realidad y que cambia no solamente suposiciones implícitas sobre la gestión, sino también los valores que orien-

tan la acción, lo que nos sitúa en el terreno de los procesos de cambio cultural.

Y justamente este enfoque remite a otro plano de interés, en el que también las ~~ciencias sociales~~ aportan ~~cuestiones~~ útiles cuando se trata de facilitar la adopción de innovaciones organizativas. Como es sabido, los sistemas de empleo público son escenarios con unas concretas *reglas del juego*, formales e informales, que estructuran la intervención de los actores organizativos (cargos electos, directivos, partidos, sindicatos) y que son los que finalmente explican los resultados del mismo (Cuenca, 2015:37). Así las cosas una explicación posible sería concluir que la planificación no resulta útil para los intereses de los actores que interactúan en el espacio social del empleo público. Pero esta aproximación, si bien no carece de interés en determinadas coyunturas no termina de explicar la falta de arraigo de innovaciones que a priori no son percibidas necesariamente como algo que produzca ganadores y perdedores. Llegados a este punto es donde suele manejarse el factor cultural, que suele suponer una explicación un tanto circular (Della Porta y Keating, 2013). Es más adecuado sin embargo, manejar un esquema conceptual que junto a los intereses tenga en cuenta las ideas en el análisis institucional. Y aquí la conocida «*metáfora weberiana del guardagujas*» puede resultar útil (Sluchter, 2017: 91): son las ideas las que determinan los rieles por los que caminan los intereses y cómo los mismos son percibidos. Una dimensión a tener presente cuando se pretenden cambiar los entornos institucionales.

En el mundo de la gestión pública referirnos a las ideas de los ~~individuos~~, sus concepciones y visiones del mundo es más útil que fiarlo todo a esquemas totalizadores. Si definimos los *marcos cognitivos* como teorías implícitas acerca del funcionamiento organizativo ~~y de las expectativas acerca del mismo~~, y que constituye un factor, tal y como la investigación ha demostrado, susceptible de cambio a la luz del aprendizaje, el problema entonces es facilitar su adopción por los equipos de gestión de las organizaciones públicas. Y aquí es donde cobra relevancia la literatura politológica sobre difusión y transferencia de políticas, sobre el «*isomorfismo institucional*» (Dimaggio y Powell, 1991). Una posibilidad —isomorfismo coercitivo— sería inducir el uso de la planificación estratégica mediante normas legales o reglamentos, un medio usual en nuestro panorama y que hay que tener presente.

Pero más útil sería la facilitación del aprendizaje de los equipos mediante la difusión de experiencias exitosas como enfoque para difundir esta innovación de la gestión —isomorfismo mimético o cognitivo—. Son los cambios a escala micro los que van produciendo cambios a escala meso o macro (Echevarría, 2017: 57). En términos prácticos hay que atender a la creación

de redes de conocimiento entre gestores, a la elaboración de guías prácticas y sobre todo, a la formación de las unidades de personal ~~en este terreno~~, lo que sitúa la responsabilidad en la competencia de los institutos y escuelas de administración pública a la hora de influir en la comunidad epistémica, ~~en sentido amplio~~, que interviene en la gestión del empleo público (OCDE, 2017). No está grabado a fuego que nuestro entorno administrativo no pueda utilizar este enfoque de gestión, pero hay que complementar la aproximación que lo fía todo a la *norma publicada* a favor de la que tiene en cuenta la *norma en uso* en la realidad cotidiana de las administraciones españolas, ~~la~~ procedente de las visiones —las ideas— que tienen los individuos que en ella actúan desde posiciones de responsabilidad ~~y que son las que influyen en sus decisiones~~¹⁰.

4. Conclusiones: por un enfoque estratégico del empleo público

Dada la naturaleza de este trabajo, de difusión y construcción conceptual del enfoque estratégico al empleo público, se sugieren seguidamente algunas conclusiones o propuestas en relación con la misma, con una pretensión modesta, consciente del carácter preliminar del tema.

- i. *Gestión estratégica* significa adaptar la organización administrativa a un entorno en rápido proceso de cambio. Aplicado al empleo público supone estimar las capacidades necesarias que harán posible los servicios y políticas públicas a prestar. Enfoque estratégico es pensar en términos de plantilla cuantitativa y cualitativa, construir criterio y fijar políticas explícitas relacionadas con el acceso, la provisión y la formación en relación con los perfiles que estos demandan, así como impulsar una política persistente en el tiempo. Significa también impulsar una agenda de innovación en la gestión pública de recursos humanos y tratar los planes en este ámbito como lo que son: procesos de cambio y transformación. Por ello hay que prestar atención a su proceso de elaboración, centrado en la obtención de evidencias para actualizar la política en materia de empleo público y prestar atención a variables relevantes como su cobertura política y administrativa y a su modo de elaboración, amplio y participativo, con grupos de proyecto al máximo nivel.

- ii. Pueden diferenciarse dos niveles distintos, ~~al menos conceptualmente~~, a la hora de concretar la planificación estratégica de recursos humanos. Una aproximación ~~global y~~ ordenadora sobre la estructura administrativa, el tipo de puestos y los perfiles profesionales —la contemplada en el artículo 69 del EBEP— exigente en la determinación de los objetivos estratégicos de la organización y en sus requerimientos —financieros y de servicios públicos— y otra de índole más operativa —la existente en el reglamento de 1995 para la AGE y en la DA 21.^a LMRFP para las administraciones territoriales y recogida en las leyes autonómicas tras el EBEP— centrada en la transformación, en la solución de problemas de plantilla. Es un enfoque en todo caso ~~de utilidad —los planes y programas de racionalización—~~ de mayor concreción por su afección sobre la relación de servicio del personal empleado público, por su capacidad para fundamentar reglas de gestión sobre ámbitos como las ofertas de empleo público —que debieran ser planteadas a tres años—, sobre la formación, la movilidad y la promoción profesional y en fin, para objetivar decisiones sobre movilidad forzosa, prolongaciones del servicio activo u otras medidas ~~como el trabajo a tiempo parcial o de incentivación de la jubilación anticipada o la excedencia voluntaria en algunos sectores~~.
- iii. Esta construcción conceptual no agota las posibilidades de un paradigma estratégico sobre el empleo público. Bien porque es una técnica que de manera más modesta deben tener presente las propias unidades de recursos humanos de nuestras administraciones, ~~que deben protagonizar un enfoque ambicioso, sostenido y a medio plazo, capaz de rendir cuenta de su gestión~~, bien porque sobre todo, es conveniente fijar un planteamiento político, una agenda o estrategia en relación con el ~~tipo de~~ servidor público que es necesario ~~en un momento como el actual~~.
- iv. ~~Es imprescindible tener en el proceso~~ algunas pautas metodológicas, además de las señaladas en relación con el grupo de proyecto. Un plan, ya sea en su vertiente de ordenación o racionalización debe ir precedido de memorias y análisis sobre la situación demográfica y social de la plantilla, de un diagnóstico que obtenga datos sobre las prácticas de gestión ~~vigentes~~, sobre el nivel de los servicios públicos, su cobertura y calidad y señaladamente, sobre ámbitos como las eventuales bolsas de temporalidad y los criterios seguidos en relación con el personal no permanente, sobre los servicios

extraordinarios o indicadores de absentismo y rendimiento. También de las actividades para llevarlo a cabo, de los costes asociados y de los indicadores necesarios para evaluar su éxito.

- v. Finalmente, a la hora de estimular la generalización de un enfoque complejo como el estratégico, hay que considerar más elementos que la mera obligatoriedad legal, sin olvidarla. En tradiciones administrativas como la española hay que prestar atención a las ideas, a los modelos mentales que tienen los propios actores que interactúan en el espacio institucional del empleo público. De ahí la conveniencia de no confundir estrategia y planificación, utilizando planteamientos de aprendizaje social en su formulación y también, en una responsabilidad propia de institutos y escuelas de administración pública, de difundir experiencias de éxito y modelos conceptuales entre ~~la red o~~ la comunidad profesional, ~~política y sindical ocupada en la administración, y~~ faciliten la transferencia y la adopción institucional de la planificación estratégica de recursos humanos, situándola dentro del horizonte de lo deseable y de las posibilidades de las políticas de personal, con especial énfasis ~~al~~ ~~respecto~~ en la capacitación de las unidades gestoras.

5. Referencias bibliográficas

- Aguilar, L. F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. Madrid: FCE.
- Arellano, D. (2004). *Gestión estratégica para el sector público. Del pensamiento estratégico al cambio organizacional*. México: FCE.
- Argyris, C. (1993). *Cómo vencer las barreras organizativas*. Madrid: Díaz de Santos.
- Arroyo Yanes, L. M. (2016). *Los instrumentos de gestión del empleo público*. Madrid: INAP.
- Barzelay, y O'kean (1989). *Gestión pública estratégica: el caso IPIA*. Madrid: IEF.
- Bazaga, I. (1997). El planteamiento estratégico en el ámbito público. En Rafael Bañón. y Ernesto Carrillo (Coord.), *La Nueva Administración Pública* (p. 105-123). Madrid: Alianza.
- Spector, B., Beer, M., y Cornudella, J. (1989). *Gestión de recursos humanos: perspectiva de un director general: manual del profesor: texto y casos*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Bozeman, B. (1996). Los fundamentos de la gestión pública estratégica. En Quim Brugué y Joan Subirats (Coord.), *Lecturas de gestión pública* (p. 377-401). Madrid: INAP-BOE.
- Bryson, C. (1993). *A strategic planning for public service and non-profit organizations*. Oxford: Pergamon.
- Carr, E.H. (2017). *¿Qué es la Historia?* Barcelona: Ariel.
- Cuenca, J., Antón, P. y Fariña, F. (2017). *Planificación y gestión de recursos humanos en las Entidades Locales*. Granada: CEMCI.
- Cuenca, J. (2015). *El empleo público local en la España democrática: una perspectiva institucional*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Conde-Ruiz, J. I. y Ocaña, C. (2017). Los retos de la nueva economía digital. En Carlos Ocaña. (Coord.), *La transformación digital de la economía*. (p. 79-123). Madrid: Fundación Alternativas.
- Conselleria de Justicia, Administración Pública, Reformas Democráticas y Libertades Públicas. (2016). *Informe para la modificación de la Ley 10/2010, de 9 de julio, de la Generalitat, de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana*. Valencia: Presidencia de la Generalitat Valenciana. Servicio de Publicaciones.
- Crozier, M. (1989). *Estado modesto, Estado moderno. Estrategia para el cambio*. México: FCE.

- Della Porta, D. y Ketating, M. (2013). *Enfoques y metodologías de las ciencias sociales. Un enfoque pluralista*. Madrid: AKAL.
- Dimaggio, P.J. y Powell, W.N. (2000). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: FCE.
- Doeringer y Piore (1983). Los mercados internos de Trabajo. En Luis Toharia (Coord.). *El mercado de trabajo: teorías y aplicaciones* (p. 341-388). Madrid: Alianza Editorial.
- Eadie, D. (1989). Building the capacity for strategic management. En J. L. Perri, (Coord.), *Handbook for Public Administration*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Echevarría, J. (2017). *El arte de innovar: Naturalezas, Lenguajes, Sociedades*. Madrid: Plaza y Valdés editores.
- Freedman, L. (2016). *Estrategia. Una historia*. Madrid: La esfera de los libros.
- Friedman, J. (1991). *Planificación en el ámbito público*. Madrid: INAP.
- Fuentetaja, J. A. (2012). De la Función Pública en tiempos de crisis a la crisis de la Función Pública. En Jesús Ángel Fuentetaja y Josefa Cantero (coord.), *Crisis económica y Función Pública*. (p. 73-107). Madrid: Thomson Reuters-Aranzadi.
- Garcé, A. (2015). El institucionalismo discursivo como oportunidad: la ciencia política latinoamericana y el estado del arte en la literatura sobre el poder político de las ideas. *Política y Gobierno*. Vol. XXII, n.º 1 (p. 199-226). México: CIDE.
- Gorriti, M. (2016). *Análisis cognitivo de tareas. Gestión de conocimientos en la Administración General del País Vasco*. Recuperado de https://www.google.es/search?q=gorriti+an%C3%A1lisis+cognitivo+tareas&rlz=1C1AVNG_enES719ES719&oq=gorriti+an%C3%A1lisis+cognitivo+tareas&aqs=chrome..69i57.11221j1j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8#
- Gorriti, M. (2013). Un sistema de reforma del empleo público alternativo a los recortes de personal. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*. 4, 8-23.
- Instituto Nacional de Administración Pública. (2005). *Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público*. Madrid: INAP.
- Jiménez Asensio, R. (2018 abril, 8). Revolución Digital 2050: Sector Público. [Entrada blog]. Recuperado de rafaeljimenezasensio.com@ibonzugasti@fundacionTefpic.twitter.com/r5RFmCgFEY
- Jiménez Asensio, R. (2012). Debilidades del marco normativo estructural del empleo público para afrontar un escenario de profunda y prolongada crisis fiscal. En Jesús Ángel Fuentetaja, y Josefa Cantero, (coord.), *Crisis Económica y Función Pública* (p. 39-72). Madrid: Thomson Reuters-Aranzadi.
- Jiménez Asensio, R. (2010). La formación de los empleados públicos tras el EBEP: ¿cambio de paradigma?. *Revista Vasca de Administración Pública*, 87-88, 637-688.
- Kotter, J. P. (1996). *Leading Change*. Harvard: Harvard Business Press.
- Longo, F. (2004). *Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Barcelona: Paidós.
- Majone, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: FCE.
- Mantzavinos, C., North, D., y Shariq, S. (2015). Aprendizaje, instituciones y desempeño económico. *Economía & Región*. Vol. 9, N.º 1,11-34.
- Marcet, X. (2018). *Esquivar la mediocridad: notas sobre management, complejidad, estrategia e innovación*. Barcelona: Plataforma empresa.
- Martinon, R. (2007). La incorporación de las ideas al análisis de políticas públicas en el marco de las coaliciones promotoras. *Gestión y Política Pública*. Vol. XVI, N.º 2. México: CIDE.
- Mintzberg, H. (1999). *Safari a la estrategia. Una visita guiada por la jungla del management estratégico*. Buenos Aires: Granica.
- Mintzberg, H.(1993). Las cinco Ps de la Estrategia. En: [Jeans](#), Brian Quinn (coord.), *El proceso estratégico: conceptos, contextos y casos*. México: Prentice-Hall.
- Moore, M. (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona: Paidós.
- Morin, E. (2011). *Introducción al pensamiento complejo*. Barcelona: Gedisa.
- ~~Palomar, A. (2013). *El despido colectivo en las administraciones y entes públicos. Marco general, causas y procedimiento*. Barcelona: CEMICAL.~~
- Palomar, A. (1997). *Planificación de recursos humanos en el ámbito público*. Madrid: McGraw-Hill, ~~OECD~~.
- ~~Palomar, A. (2017a). *Skills for a High Performing Civil Service*. Paris: OECD Public Governance Review, OECD Publishing.~~
- ~~Palomar, A. (2017b). *National Schools of Government: Building Civil Service Capacity*. Paris: OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing.~~
- Parrado, S. (2007). *Guía para la elaboración de planes de mejora*. Madrid: INAP.
- Ponce Solé, J. (2014). Ciencias Sociales, Derecho Administrativo y Buena Gestión Pública. De la lucha contra las inmunidades del poder a la batalla por un buen gobierno y una buena administración mediante un diálogo fructífero. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas (Nueva Época)*, 11, 23-42.
- Ramió, C. y Salvador, M. (2018). *La Nueva Gestión del Empleo Público. Recursos Humanos en Innovación de la Administración*. Barcelona: Tibidabo.
- Ramió, C. (2017). *La Administración Pública del futuro (Horizonte 2050). Instituciones, Política, Mercado y Sociedad de la Innovación*. Madrid: Tecnos.

Rodríguez Gurtubay, A. (2013). *Planificación de recursos humanos en las Administraciones Públicas. Gestión y desarrollo de personas en tiempos de austeridad*. Madrid: INAP.

Schluchter, W. (2017). Ideas, intereses e instituciones: conceptos clave de una sociología orientada por Max Weber. En Wolfgang Schluchter (Coord.), *El desencantamiento del mundo. Seis estudios sobre Max Weber*. (p. 90-119). México: FCE. Págs.

Senge, P. (1990). *La quinta disciplina. El arte y la práctica de la organización abierta al aprendizaje*. Barcelona: Granica.

Villoria, M. y Del Pino, E. (1997). *Dirección y gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas*. Madrid: TECNOS.

Notas

- 1 Es la conocida hipótesis del «mercado laboral secundario» típica de entornos laborales rígidos enunciada por Doeringer y Piore (1983).
- 2 Que suele además, mirar con un punto de confianza cualquier iniciativa que trate de incorporar las técnicas de gestión a las políticas públicas de personal. Para una visión ponderada, véase a Fuentetaja (2012: 101) quien no obstante, califica de «gestocracia» la influencia del «management» sobre la función pública. En una línea integradora entre Derecho y Ciencias Sociales, Ponce Solé (2014) propone replantear el paradigma tradicional con que el Derecho Administrativo suele aproximarse a las cuestiones relacionadas con la gestión pública.
- 3 Las premisas de la gestión pública estratégica en Aguilar (2006), Arellano (2004), Bazaga (1997), Bozeman (1996), Eadie (1989), Barzelay y O’Kean (1989) y Bryson (1993).
- 4 Para una caracterización de la planificación de recursos humanos en el ámbito público, además de los trabajos del propio Palomar Olmeda véanse los trabajos de Arroyo Yanes (2016:31-54) o Rodríguez Gurtubay (2013).
- 5 La planificación es un ámbito donde también las leyes autonómicas sobre transparencia han efectuado un esfuerzo notable de clarificación conceptual. Es la ley de Castilla-La Mancha la que define la técnica en su artículo 3.º. Esta es un «Proceso por el que se determina un conjunto de acciones estructuradas y coherentes dirigidas a satisfacer un fin u objetivo previamente definido, así como la ordenación de los medios o estrategias para lograr tal fin». Otras leyes autonómicas, insisten también en el «contenido mínimo» del planteamiento estratégico en el ámbito público. Para la ley andaluza (art. 12) los planes y programas, anuales o plurianuales deberían contener, además de los objetivos concretos, las actividades para llevarlos a cabo, los medios y tiempo para su ejecución y los indicadores de medida y valoración. Aragón añade los costes estimados y especifica que los planes y programas deberán ser objeto de evaluación «al menos una vez al año» (art. 14.1). Finalmente la Comunitat Valenciana considera «planes y programas, cualquiera que sea su denominación, los documentos en que se establezcan los objetivos operativos que haya de alcanzar el órgano de que se trate como resultado de la actividad realizada en el ejercicio de sus competencias (...)».Y sin olvidar en cualquier caso el art. 6.2 de la ley estatal.
- 6 Para el anteproyecto del País Vasco, puede accederse al portal de transparencia del Gobierno Vasco. En lo que se refiere al valenciano, véase el «Informe para la modificación de la Ley 10/2010, de 9 de julio, de la Generalitat, de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana», páginas 95-98, emitido en junio de 2016, por la Comisión creada al efecto (DOGV de 10 de marzo de 2016) y presidida por Miguel Sánchez Morón.

- 7 El enfoque estratégico de la unidad de personal comprendería la determinación participativa de su misión, atendido el entorno y los factores internos, así como la articulación de un lenguaje compartido con las unidades prestadoras de servicios que concrete, sin pretensiones jurídicamente vinculantes, una reflexión tanto sobre las prioridades sobre el número y perfil de los efectivos a cubrir cuanto un plan de acción, con medidas concretas, en ámbitos como la selección, las retribuciones, la carrera o la formación y sobre los problemas a resolver, todo ello con el fin de *enfocar* su gestión hacia metas de valor público. A diferencia de lo visto en algunos planes, la *visión de éxito* es algo predicable de *una política*, mientras que la *misión* lo es de *la unidad* encargada de liderar la transformación.
- 8 La formación es junto con la selección el subsistema más necesitado de replanteamiento. Revisión que, afortunadamente, parece adivinarse en el reciente Acuerdo de formación para el empleo de las Administraciones Públicas de 9 de marzo de 2018 (BOE del 26 de marzo), en el que se apuesta por una formación planificada, integrada dentro de las políticas de recursos humanos y que tiene como referencia no solo las competencias necesarias sino también el eventual reconocimiento de las cualificaciones del personal empleado público en su ingreso y promoción (art. 1.1) en lo que supone una novedad destacada.
- 9 Giandomenico Majone (1997:84) proporciona una útil distinción entre datos, información y evidencias en la formulación de políticas públicas. Los datos del diagnóstico son la «*materia prima*», que necesita ser procesada «*información*» con una finalidad argumentativa, el punto donde las «*evidencias*» son lo relevante.
- 10 La literatura suele manejar conceptos que al menos a los efectos de este trabajo serían equivalentes por su similitud conceptual, tales como *modelos mentales* (en Mantzavinos, North y Shariq, 2015) o *sistemas de creencias* (en el enfoque de las coaliciones promotoras).